Research & Development Highlights

Socio-economic Series *Issue 20*

Resettling Cities: Canadian Residential Intensification Initiatives

Introduction

The purpose of this study, recently completed by Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) was to: (i) review the literature on the pros and cons of residential intensification; (ii) conduct a national survey of Canadian municipal officials to identify local, regional and provincial policies and projects which affect intensification; and (iii) review noteworthy residential intensification initiatives in some Canadian cities.

Some Key Findings

The literature review on the pros and cons of residential intensification indicates that the debate continues: neither the consequences of sprawl nor the benefits of intensification are universally agreed upon. For every argument in favour of intensification, there is a counter-argument to repudiate it. Thematically, the debate focuses on social issues, economic considerations and environmental concerns. In general, anti-intensification arguments rely more on deflating the positive claims of pro-intensification research and less on the benefits of low-density development. Overall, positions in this debate appear to be more ideological than empirical. Many proponents and opponents of intensification use the available evidence to support a preconceived notion of an ideal city form and an ideal lifestyle.

The national survey of planning officials in Canadian municipalities reveals that at least one municipality in each of the 25 census metropolitan areas covered by the survey reported

Cette publication est aussi disponible en français sous le titre *Le repeuplement des villes : Initiatives canadiennes de densification résidentielle*

CMHC SCHL
Helping to house Canadians

NHA 6408

intensification to be an issue. All of the municipalities in the CMAs of Halifax, Hamilton, London, Oshawa, St. John's, Toronto, Vancouver and Victoria declared intensification to be an issue.

According to the respondents, municipal staff (57%) and councils (55.1%) have been most important in raising intensification issues, followed by outside professionals (29.4%), public consultations (25%), and community groups (22.4%) (Figure 1).

The most cited advantages of intensification were that existing infrastructure (92%) and land (92%) would be used more efficiently. These were followed by the potential for creating more affordable housing (81.5%), the more efficient use of existing human services (78.8%) and the preservation of farmland (73.2%) (Figure 2). Crowding of residential areas (69.5%), traffic congestion (68.1%), increased stress on infrastructure (60.3%) and the disappearance of green space (58%) were cited as the main disadvantages of intensification (Figure 3).

Canadians' preference for large lots and the resistance of residents in existing neighbourhoods were identified as the most significant barriers to intensification by 87.8% and 79.5% of the respondents respectively. Figure 4 lists other significant barriers to intensification identified by respondents.

About 31% of the respondents claimed that policies affecting their jurisdictions discourage intensification; almost half of these (49.4%) were identified as municipal policies, 29% were provincial and 10.1% were regional. Among the various levels of government, provincial governments were perceived as the most supportive of intensification initiatives.

Finally, among the 523 municipalities surveyed, 42.4% have adopted, or are in the process of adopting, policies that encourage intensification; 28.5% have undertaken projects that encourage intensification, over half of which (50.7%) have already been implemented. Over 57% of the respondents said that they supported intensification as a policy goal; 12.2% did not.

Figure 1: Did Any of the Following Raise the Issue of Intensification

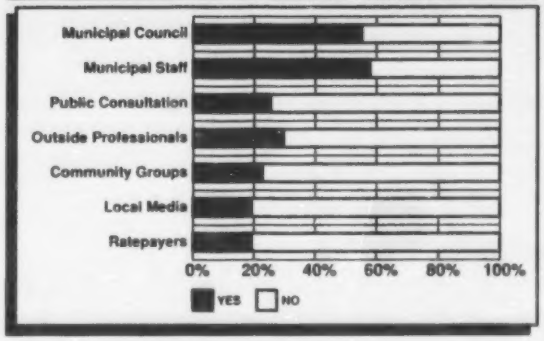


Figure 2: Advantages of Intensification

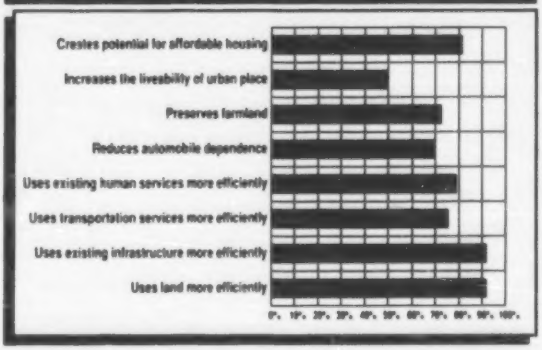
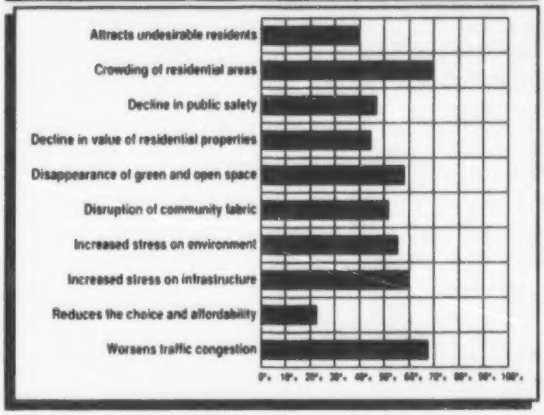


Figure 3: Disadvantages of Intensification

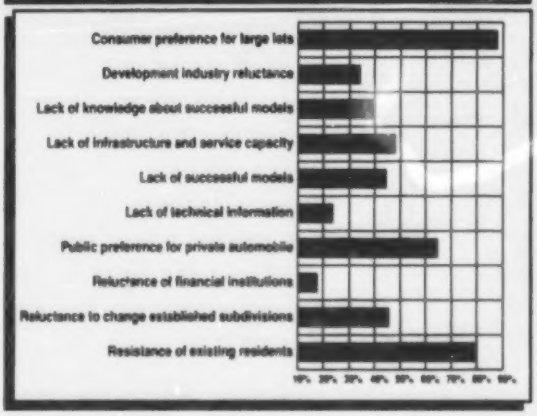


Thematically, the debate focuses on social issues, economic considerations and environmental concerns.

101-04251/

In the last section of this report, the intensification projects listed below were chosen for review. The projects were chosen for regional representation, and with a view to including examples of the following types of intensification: infill of vacant or underused sites, conversion of single-unit to multi-unit housing, redevelopment of non-residential sites, adaptive reuse of non-residential sites, and suburban densification.

Figure 4: Barriers to Intensification



1. **Halifax, Nova Scotia**

   Alexander School: The City has issued a call for proposals to develop a former inner-city school site into medium- to high-density housing.

   Piercy Lands: The construction of two apartment towers on an abandoned industrial site.

2. **Kitchener, Ontario**

   The City of Kitchener has built 14 infill housing projects, three of which are described below.

   The Victoria School Village: This project converted an elementary school to 40 apartments, an apartment complex, quadriplexes and a municipal community centre.

   The Charles: Infill townhouses on a previous office site.

   George Vanier Place: An eight-unit infill on a lot previously occupied by one house.

3. **Regina, Saskatchewan**

   Over the last ten years, 25 schools have closed in Regina. The City has developed a unique programme to redevelop these sites into residential and other uses. To date, four former school sites have been redeveloped for residential uses.

4. **Richmond, British Columbia**

   702 Process: A process for suburban intensification that sets out a procedure for neighbourhood consultation on the acceptable sizes of single family lots.

5. **Saint-Hyacinthe, Quebec**

   Various intensification projects are reviewed in the report, including:

   Projet le Riverain: Construction of 40 housing units on a former parking lot in the downtown area.

   Les Jardins du Grand Séminaire: Created medium density multi-family units in a low density neighbourhood by putting two, three or four separate units in estate-like homes.

6. **St. John's, Newfoundland**

   66 Bannerman Street: An infill development by the St. John's Non-Profit Housing Corporation on a formerly vacant downtown lot.

Over 57% of the respondents said that they supported intensification as a policy goal; 12.2% did not.

In the full report, the case studies reveal the various motivations for undertaking the above intensification projects, including environmental concerns, fiscal concerns about sprawl, and declining inner-city populations. They also reveal that the definition of what constitutes an intensification project depends on the local context. The barriers to intensification that were identified in the case studies reflect the barriers reported in the survey responses. Consumer preference for large lots, the negative attitudes of existing residents towards intensification projects, and the restrictive nature of municipal bylaws were frequently cited as significant constraints.

This issue of Research and Development Highlights has been produced as a result of work carried out in the Research Division of Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC). For more information, contact Mr. David D'Amour, Researcher, Urban and Environmental Relations, at (613) 748-2325.

CMHC carries out and finances a broad range of research on the social, economic and technical aspects of housing. This CMHC Research and Development Highlights issue is one of a series intended to inform you briefly of the nature and scope of these activities.

For more information on CMHC housing research, contact:

The Canadian Housing Information Centre
Canada Mortgage and Housing Corporation
Building C1-200
700 Montreal Road
Ottawa, Ontario
K1A 0P7
(613) 748-2367

Earlier Research and Development Highlights

Issue 1	Mobility Characteristics of Canadian Households
Issue 2	Condition of Canada's Housing Stock
Issue 3	Accessory Apartments: Characteristics, Issues and Opportunities
Issue 4	The Value of Canada's Homeownership Housing Stock
Issue 5	Canadians and Their Housing: Income, Tenure and Expenditure Shifts
Issue 6	Potential Housing Demand Projections
Issue 7	A Comparison of Housing Needs Measures Used in Canada, the United States and England
Issue 8	Concentration of Wealth Through Ownership
Issue 9	A Socio-Demographic Profile of Canadians Experiencing Health or Activity Limitations
Issue 10	Developing Quality of Life Indicators for Canadian Municipalities
Issue 11	Canadian Housing Need, 1991
Issue 12	Families, Children, and Housing Need in Canada, 1991
Issue 13	The Housing Choices of Immigrants, 1986
Issue 14	Changing Canadian Households, 1971-91
Issue 15	Sustainable Residential Developments: Planning, Design and Construction Principles (Greening the "Grow Home")
Issue 16	The Long-Term Housing Outlook: Preliminary Projections, 1991-2016
Issue 17	Low Income, Labour Force Participation and Women in Housing Need, 1991
Issue 18	Housing Need in Canada's Metropolitan Areas, 1991—Part 1
Issue 19	Housing Need in Canada's Metropolitan Areas, 1991—Part 2

The Corporation assumes no liability for any damage, injury or expense that may happen as a result of this publication.

Canada

Le point en recherche et développement

Série socio-économique *Numéro 20*

Le repeuplement des villes : Initiatives canadiennes de densification résidentielle

Introduction

Cette étude, achevée récemment par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), visait trois grands objectifs : i) recenser la documentation existante sur le pour et le contre de la densification; ii) réaliser une enquête nationale auprès des municipalités afin de connaître les politiques et initiatives en matière de densification; et iii) passer en revue certaines initiatives de densification résidentielle entreprises par des villes canadiennes.

Quelques constatations intéressantes

En examinant la documentation sur les avantages et les désavantages de la densification résidentielle, on constate que le débat continue : en effet, on ne s'entend ni sur les conséquences de l'étalement urbain ni sur les avantages de la densification. Pour chaque argument en faveur de la densification, on trouve un contre-argument tout aussi valable. Les thèmes du débat tournent autour des préoccupations d'ordre social, des considérations économiques et des questions environnementales. En général, les arguments contre la densification consistent plutôt à réfuter les allégations de recherches favorables à la densification et moins à dégager les aspects positifs des aménagements à faible densité. Dans l'ensemble, les positions dans ce débat sont plus souvent idéologiques qu'empiriques. Qu'elles soient pour ou contre la densification, plusieurs personnes se fondent sur l'évidence disponible pour appuyer la notion préconçue d'une ville idéale et d'un mode de vie idéal.

L'enquête nationale effectuée auprès des municipalités canadiennes révèle que dans chacune des régions métropolitaines de recensement (RMR) considérées au cours de l'enquête, au moins une municipalité a indiqué que la densification était une préoccupation. En outre, toutes les municipalités des RMR de Halifax, Hamilton, London, Oshawa, St. John's, Toronto, Vancouver et Victoria ont déclaré que la densification était une

This publication is also available under the title *Resettling Cities: Canadian Residential Intensification Initiatives*

SCHL CMHC
Question habitation, comptez sur nous

LNH 6409

préoccupation.

Selon les répondants, le personnel municipal (57%) et les conseils municipaux (55,1%) ont joué un rôle de premier ordre dans l'émergence de cette préoccupation; viennent ensuite les spécialistes externes (29,4%), les consultations publiques (25%) et les groupes communautaires (22,4%) (figure 1).

Les avantages énumérés le plus fréquemment à l'appui de la densification (figure 2) étaient l'utilisation plus efficace de l'infrastructure (92%) et des terrains existants (92%), la possibilité de créer plus de logements abordables (81,5%), l'utilisation plus efficace des services existants pour la collectivité (78,8%) et la préservation des terres agricoles (73,2%). Par ailleurs, le surpeuplement des aires résidentielles (69,5%), la congestion de la circulation (68,1%), la surcharge des infrastructures (60,3%) et la disparition des espaces verts (58%) figuraient parmi les principaux désavantages de la densification (figure 3).

Parmi les plus importants obstacles à la densification, 87,8% des répondants ont indiqué la préférence des consommateurs canadiens pour les grands terrains et 79,5% ont cité la résistance des résidents des quartiers déjà établis. À la figure 4, on trouvera d'autres obstacles mentionnés par les répondants.

Environ 31% des hauts fonctionnaires municipaux interrogés ont affirmé que leur municipalité était assujettie à des politiques qui décourageaient la densification; et près de la moitié (49,4%) de ces politiques étaient du ressort municipal, 29% du ressort provincial et 10,1% du ressort régional. Parmi les trois paliers de gouvernement, le provincial était considéré comme le plus favorable aux initiatives de densification.

Enfin, des 523 municipalités qui ont répondu à l'enquête, 42,4% ont adopté, ou étaient en voie d'adopter, des politiques favorisant la densification. En effet, 28,5% avaient entrepris des projets favorables à la densification, dont 50,7% étaient déjà en vigueur. Plus de 57% des répondants ont déclaré être en faveur de la densification comme objectif des politiques, comparativement à 12,2% qui ne l'étaient pas.

Figure 1 : Les groupes suivants ont-ils soulevé la question de la densification?

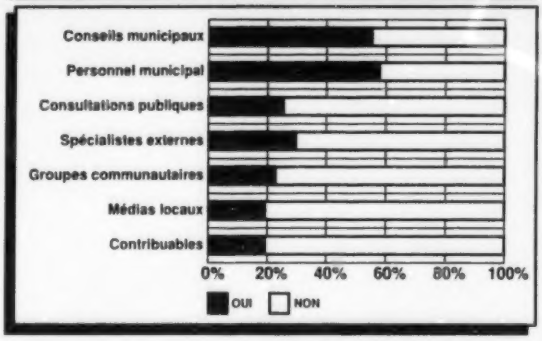


Figure 2 : Avantages de la densification

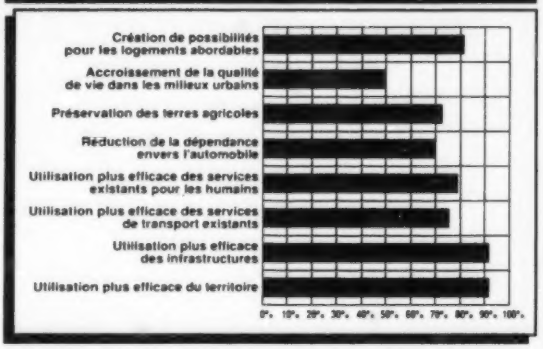
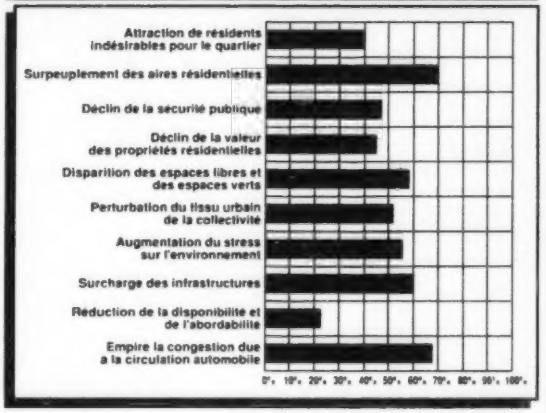


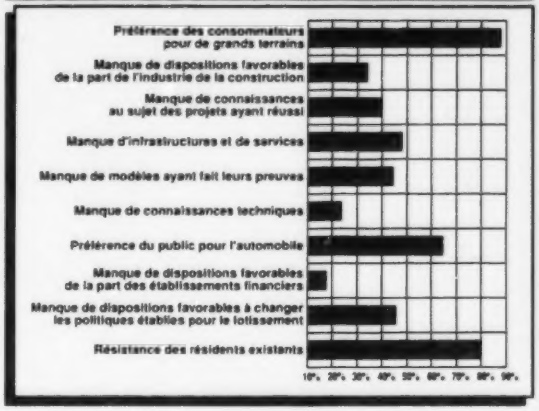
Figure 3 : Désavantages de la densification



Les thèmes du débat tournent autour des préoccupations d'ordre social, des considérations économiques et des questions environnementales.

Dans la dernière partie du rapport, on examine les projets de densification énumérés ci-dessous. Ces projets ont été sélectionnés pour leur représentation régionale et parce qu'ils offraient des exemples de divers types de densification, notamment : le développement intercalaire sur des terrains vacants ou inutilisés; la conversion d'une maison individuelle en collectif d'habitation; le réaménagement de sites non résidentiels; la réutilisation adaptant des sites non résidentiels; et la densification des banlieues.

Figure 4 : Autres obstacles a la densification



1. **Halifax (Nouvelle-Écosse)**

   L'école Alexander : la Ville a lancé un appel de propositions pour la conversion de cette ancienne école située dans le noyau urbain en ensemble résidentiel de densité moyenne à élevée.

   Piercy Lands : la construction de deux tours d'appartements sur un site industriel abandonné.

2. **Kitchener (Ontario)**

   La Ville de Kitchener a construit 14 ensembles résidentiels intercalaires, notamment les trois qui sont décrits ci-dessous :

   Victoria School Village : conversion d'une école primaire en 40 logements, plus un immeuble d'appartements, un quadruplex et un centre communautaire municipal.

   The Charles : maisons intercalaires en rangée sur un site où se trouvait auparavant des bureaux.

   George Vanier Place : huit appartements intercalaires sur un lot préalablement occupé par une maison individuelle.

3. **Regina (Saskatchewan)**

   Au cours des dix dernières années, 25 écoles ont fermé leurs portes à Regina. En conséquence, la ville a élaboré un programme unique de réaménagement de ces sites à des fins résidentielles ou autres. Jusqu'ici, quatre anciens sites ont été réaménagés à des fins résidentielles.

4. **Richmond (Colombie-Britannique)**

   Le processus 702 : il s'agit d'un processus de densification des banlieues qui établit une méthode pour consulter les résidents afin de définir la dimension acceptable des lots pour maisons individuelles.

5. **Saint-Hyacinthe (Québec)**

   Le rapport examine plusieurs projets de densification, dont ceux-ci :

   Ensemble Le Riverain : construction de 40 logements sur un ancien terrain de stationnement du centre-ville.

   Les Jardins du Grand Séminaire : production de collectifs d'habitation à densité moyenne dans un quartier à faible densité, par la construction de grandes maisons comptant chacune deux, trois ou quatre logements distincts.

6. **St. John's (Terre-Neuve)**

   Le 66 Bannerman Street : aménagement intercalaire par la St. John's Non-Profit Housing Corporation, sur un terrain vacant du centre-ville.

Plus de 57% des répondants ont déclaré être en faveur de la densification comme objectif des politiques, comparativement à 12,2% qui ne l'étaient pas.

Dans le rapport complet, les études de cas révèlent les différents motifs incitant les hauts responsables à entreprendre des projets de densification, depuis les préoccupations environnementales jusqu'aux préoccupations fiscales liées à l'étalement urbain et au dépeuplement des centres-villes. Elles révèlent aussi que la définition de ce qui constitue une initiative de densification dépend du contexte local. Les obstacles à la densification décrits dans les études de cas correspondent aux obstacles signalés par les répondants lors de l'enquête. La préférence des consommateurs pour des terrains plus grands, la résistance des résidents des quartiers déjà établis et la nature restrictive des règlements municipaux étaient fréquemment mentionnées comme obstacles majeurs à la densification.

Ce numéro du Point en recherche et développement est issu de recherches effectuées au sein de la Division de la recherche de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec David D'Amour, recherchiste, Rapports entre l'habitat urbain et l'environnement, au (613) 748-2325.

La SCHL exécute et finance un vaste éventail de recherches sur les aspects sociaux, économiques et techniques du logement. Le présent numéro du Point en recherche et développement s'inscrit dans une série de publications destinées à vous informer brièvement de la nature et de la portée de ces activités.

Pour plus de renseignements sur la recherche de la SCHL en matière d'habitation, veuillez vous adresser au :

Centre canadien de documentation sur l'habitation
Société canadienne d'hypothèques et de logement
Immeuble C1-200
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7
(613) 748-2367

Déjà publiés dans la série
Le point en recherche et développement

Numéro 1	La mobilité des ménages canadiens
Numéro 2	L'état du parc de logements au Canada
Numéro 3	Les appartements accessoires : caractéristiques, questions et occasions
Numéro 4	La valeur du stock de logement de type propriétaire-occupant au Canada
Numéro 5	Les Canadiens et leur logement : variations du revenu, du mode d'occupation et des dépenses
Numéro 6	Prévisions de la demande éventuelle de logements
Numéro 7	Comparaison des mesures utilisées au Canada, aux États-Unis et en Angleterre pour déterminer les besoins de logements
Numéro 8	Polarisation de la richesse par la propriété
Numéro 9	Profil socio-démographique des Canadiens ayant un problème de santé ou de limitation de leurs activités
Numéro 10	Élaboration d'indicateurs de la qualité de la vie dans les municipalités canadiennes
Numéro 11	Les besoins de logement au Canada en 1991
Numéro 12	Les familles, les enfants et les besoins de logement au Canada, 1991
Numéro 13	Les choix de logement des immigrants,1986
Numéro 14	L'évolution des ménages canadiens, 1971-91
Numéro 15	Aménagements domiciliaires durables : Principes d'aménagement, de conception et de construction (La maison évolutive, version écologique)
Numéro 16	La perspective à long terme du logement : projections préliminaires, 1991-2016
Numéro 17	Faibles revenus, main-d'œuvre active et femmes ayant besoins de logement, 1991
Numéro 18	Besoins de logement dans les régions métropolitaines du Canada, 1991—Partie 1
Numéro 19	Besoins de logement dans les régions métropolitaines du Canada, 1991—Partie 2

La Société n'assume aucune responsabilité en cas de dommages, de préjudices ou de frais entraînés par l'utilisation de cette publication.

Canada